

Die Nationale Menschenrechtsinstitution: eine Einführung

Aichele, Valentin

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Aichele, V. (2009). *Die Nationale Menschenrechtsinstitution: eine Einführung*. (2., überarb. u. aktual. Aufl.). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-328263>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Die Nationale Menschenrechtsinstitution

Eine Einführung

Valentin Aichele



Deutsches Institut
für Menschenrechte



Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Gestaltung:
iserundschmidt
Kreativagentur für PublicRelations GmbH
Bonn – Berlin

November 2009
2., überarbeitete und aktualisierte Auflage

ISBN 978-3-937714-89-9
(PDF-Version)

© 2009 Deutsches Institut
für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten



Die Nationale Menschenrechtsinstitution

Eine Einführung

Valentin Aichele



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Der Autor

Valentin Aichele, Dr. jur., LL.M. (Adelaide), promovierte über das Thema Nationale Menschenrechtsinstitutionen. Seit 2009 leitet er die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention am Deutschen Institut für Menschenrechte.

Vorwort

Mit dieser Publikation möchten wir der deutschsprachigen Öffentlichkeit eine wichtige Komponente des Menschenrechtsschutzes vorstellen: die Nationale Menschenrechtsinstitution.

Nationale Menschenrechtsinstitutionen sind in den vergangenen Jahren in mehr als sechzig Ländern in ganz unterschiedlicher Ausgestaltung entstanden. Ihnen ist gemeinsam, dass sie dem von den Vereinten Nationen im Jahre 1993 entwickelten internationalen Standard, den so genannten Pariser Prinzipien, entsprechen. Ihr Auftrag besteht darin, die Menschenrechte im Inland und im Bereich der jeweiligen nationalen Außenpolitik zu fördern und zu schützen.

Die Publikation verweist zugleich auf den konzeptionellen Hintergrund des Deutschen

Instituts für Menschenrechte. Bereits der Beschluss des Deutschen Bundestages über die „Einrichtung des Deutschen Instituts für Menschenrechte“ vom 7. Dezember 2000 nimmt ausdrücklich auf die Pariser Prinzipien Bezug. Das Selbstverständnis und die Arbeitsweise des Instituts leiten sich ganz wesentlich aus seiner Stellung als Nationale Menschenrechtsinstitution in Deutschland ab.

Oktober 2009

Deutsches Institut für Menschenrechte

Prof. Dr. Heiner Bielefeldt
Direktor

Frauke Seidensticker
Stellvertretende Direktorin





Inhalt

	Einleitung	8
1	Entwicklung eines internationalen Standards für nationale Menschenrechtsinstitutionen	9
2	Anerkennung von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen	12
3	Typologie der NHRIs	15
4	Die Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen	17
4.1	Rechtliche Grundlage	17
4.2	Mandat	17
4.3	Aufgaben	19
4.4	Befugnisse	22
4.5	Aufbau	23
4.6	Einsetzung	23
4.7	Personalstruktur	24
4.8	Rechtsstellung	24
4.9	Unabhängigkeit.	24
4.10	Finanzierung	25
5	Internationale Aktivitäten	27
6	Abschließende Bemerkungen	29
7	English Summary	30

Einleitung

Was unter einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (auf Englisch „National Human Rights Institution“, im Folgenden entsprechend abgekürzt mit „NHRI“) zu verstehen ist, ist außerhalb von Fachkreisen immer noch relativ unbekannt. Diese

Einführung stellt daher dar, welche Aufgaben und welche Arbeitsweise eine NHRI hat. Hierbei zeichnet sie eher ein allgemeines Bild einer NHRI, ohne auf Institutionen einzelner Länder näher einzugehen.

1

Entwicklung eines internationalen Standards für nationale Menschenrechtsinstitutionen

In den letzten Jahrzehnten des zwanzigsten Jahrhunderts, insbesondere in den neunziger Jahren, sind in vielen Teilen der Welt nationale Stellen entstanden zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte. Im internationalen Diskurs unter diesen Institutionen und mit den Vereinten Nationen hat sich eine gemeinsame Vorstellung herausgebildet. Diese Vorstellung konkretisierte sich in einen internationalen Standard, den „Grundsätzen betreffend die Stellung von nationalen Institutionen“. Diese Grundsätze sind als die „Pariser Prinzipien“ bekannt geworden. Sie wurden im Jahre 1991 auf einer Konferenz in Paris entworfen und am 20. Dezember 1993 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (im Folgenden „Generalversammlung“) als Anhang zur Resolution 48/134 verabschiedet.¹ Die Prinzipien bilden die Grundlage für das moderne Verständnis für NHRIs. Sie stehen für die Vorstellung, die alle NHRIs weltweit miteinander verbindet.

Als Anhang zu einer Resolution der Generalversammlung sind die Pariser Prinzipien

völkerrechtlich unverbindlich. Trotz der Unverbindlichkeit sind sie für die völkerrechtliche Praxis relevant. Denn sie bieten den Staaten eine Orientierung, die eine NHRI aufbauen oder bestehende Strukturen zu einer NHRI ausbauen möchten. Zugleich dienen sie als Maßstab der konkreten Kritik. Nicht zuletzt setzen sie den entscheidenden Maßstab, an Hand dessen über die Anerkennung einer nationalen Einrichtung als NHRI entschieden wird.

Die Entwicklung der Pariser Prinzipien begann im Jahre 1946. Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (im Folgenden „Menschenrechtskommission“) regte mit einer abschließenden Resolution die Mitgliedstaaten an, so genannte Informationsgruppen oder lokale Menschenrechtsausschüsse zu gründen.² Sie verfolgte das Anliegen, die Kommunikation zwischen der neu gegründeten internationalen Organisation und ihren Mitgliedern im Bereich der Menschenrechte auf eine tragfähige Grundlage stellen. Eine genauere Bestimmung der Funktion, die solche nationalen

1 Resolution der Generalversammlung 48/134 vom 20.12.1993, Annex; für die deutsche Übersetzung siehe Generalversammlung, Offizielles Protokoll, 48. Tagung, Band 1, Beilage 49, S. 280f. (Anlage S. 281ff.); die Resolution ist erhältlich unter: www.ohchr.org.

2 Siehe Resolution der Menschenrechtskommission 2/9 vom 26. 06.1946, Ziffer 5.

Einrichtungen erfüllen sollten, nahm die Menschenrechtskommission zu diesem früheren Zeitpunkt jedoch nicht vor.³ Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Diskussion in den folgenden Jahren von der Frage beherrscht wurde, welche funktionale Ausrichtung diese nationalen Stellen haben sollten.⁴

Eine wesentliche Funktion einer NHRI kristallisierte sich parallel mit der Entwicklung von menschenrechtlichen Schutzbestimmungen heraus. Demnach soll eine NHRI die nationale Implementierung völkerrechtlicher Normen durch staatliche Handlungs- und Entscheidungsträger befördern.⁵ Unter dem Begriff der „nationalen Implementierung“ werden Prozesse verstanden, mit deren Hilfe völkerrechtliche Normen im nationalen Bereich um- und durchgesetzt werden. Implementierung erfasst nicht allein die rechtlich verbindlichen Normen, sondern sie bezieht auch die Normen mit ein, die innerstaatlich keine formale Geltungskraft erlangt haben.⁶

Bereits früh wurde von den Vereinten Nationen erkannt, dass sich die staatlichen Behörden oftmals auf die Einhaltung und den Vollzug innerstaatlicher Rechtsvor-

schriften konzentrieren und völkerrechtliche Bestimmungen unbeachtet bleiben. Es sollte deshalb die Aufgabe der NHRI sein, die praktischen Umsetzungsschwierigkeiten im nationalen Bereich zu erkennen und infolge Maßnahmen gegen über dem Staat anzuregen, diese Defizite auszugleichen.

Die Vertragsorgane der mittlerweile neun UN-Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, welche heute die Umsetzung der jeweiligen Vertragsnormen von der internationalen Ebene aus überwachen, unterstreichen die wichtige Rolle, die einer NHRI im Prozess der nationalen Implementierung zukommt.

Historisch gesehen wurde diese Rolle der NHRI erstmals im Zusammenhang mit den beiden Menschenrechtspakten von 1966 – dem „Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ und dem „Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ – deutlich erkennbar.⁷ Die Generalversammlung erklärte anlässlich der Ratifikationsfreigabe beider Verträge: Die nationalen Kommissionen sind für die Menschenrechte sachdienliche Einrichtungen, da sie durch die

3 Vgl. UN Doc. E/CN.4/166 vom 05.05.1949, Ziffer 1.

4 Vgl. UN Doc. E/800, Ziffer 22.

5 United Nations/Centre for Human Rights, National human rights institutions: a handbook on the establishment and strengthening of national human rights institutions for the promotion and protection of human rights, Professional Training Series No. 4, New York, Geneva 1995, Ziffer 207 ff. Im Folgenden zitiert als „United Nations, Handbook“.

6 Siehe Valentin Aichele (2003), Nationale Menschenrechtsinstitutionen. Ein Beitrag zur nationalen Implementierung von Menschenrechten, in: Studien zum Internationalen, Europäischen und Öffentlichen Recht, Band 12, S. 41 ff.

7 Resolution der Generalversammlung 6546 vom 13.12.1966, Ziffer 557 ff.

Ausübung bestimmter Funktionen ganz wesentlich zur Einhaltung der beiden Menschenrechtspakte beitragen.⁸

Im Jahre 1993 fand in Wien die Weltmensenrechtskonferenz statt. Im Anschluss gaben die Staaten eine Erklärung ab, die „Wiener Erklärung der Menschenrechte“, die auch für die Entwicklung des internationalen Standards für NHRIs einen wesentlichen Schritt bedeutete. Die Staaten verwiesen auf die wichtige und konstruktive Rolle, die nationale Institutionen in der Vergangenheit gespielt haben, insbesondere wenn sie dazu beitrugen, die zuständigen Behörden zu beraten, Menschenrechtsverletzungen zu beheben, Menschenrechtsinformationen zu verbreiten und die Menschenrechtsbildung zu fördern.⁹ Die Staaten ermutigten sich bei

diesem Anlass, selbst NHRIs zu errichten, die nach den Pariser Prinzipien ausgestaltet sind. Die Wiener Erklärung verwies bereits auf die Pariser Prinzipien, im Dezember 1993 verabschiedete sie die Generalversammlung. Die Generalversammlung hat sich fortan regelmäßig auf die Pariser Prinzipien bezogen.

Im Zuge des internationalen Trends, die nationalen Strukturen des Menschenrechtsschutzes weiter auszubauen, haben die Pariser Prinzipien nunmehr in den letzten Jahren eine weitere Stärkung erfahren: neuere menschenrechtliche Übereinkommen wie etwa das Fakultativprotokoll zur Anti-Folterkonvention oder auch die UN-Behindertenrechtskonvention nehmen ausdrücklich auf die Pariser Prinzipien Bezug.¹⁰

8 Resolution der Generalversammlung 2200 C (XXI) vom 16.12.1966.

9 Siehe Wiener Erklärung der Menschenrechte, UN Doc. A/CONF.157/23 vom 12.07.1993, Teil I, Ziffer 36.

10 Vergleiche UN-Behindertenrechtskonvention, Art. 33 Abs. 2.

2

Anerkennung von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen

Die Kompetenz zur Akkreditierung hat das Internationale Koordinationskomitee der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen („International Coordination Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights“, bekannt unter der Abkürzung „ICC“, die im Folgenden auch verwendet werden soll). Es sind also die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen selbst, die über den Kreis ihrer Mitglieder und damit über die Anerkennung einer nationalen Einrichtung als NHRI entscheiden.

Das ICC ist seit 2008 als Verband mit satzungsmäßigem Sitz in Genf organisiert.¹¹ Es geht auf den losen Zusammenschluss von NHRIs Anfang der neunziger Jahre zurück.¹² Den Kern des ICC bilden die nationalen Einrichtungen, die als NHRI voll anerkannt worden sind. Als Mitglieder gelten aber auch andere nationale Einrichtungen, die keine volle Anerkennung bekommen haben. Im März 2009 zählte das ICC 82 Mitglieder.

Das ICC hat die satzungsmäßige Aufgabe, die Gründung und den Ausbau von NHRIs nach Maßgabe der Pariser Prinzipien in aller Welt zu unterstützen. Seinem Selbstverständnis nach übt es eine Vorbildsfunktion für eine an der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte ausgerichtete Praxis aus. Überdies sieht es seine Aufgabe darin, alle zwei Jahre eine internationale Konferenz für seine Mitglieder zu veranstalten, um den Erfahrungsaustausch zu ermöglichen.

Diese Veranstaltungen des ICC, aber auch andere seiner Aktivitäten, finden in enger Zusammenarbeit mit dem Amt der Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen statt. Trotz dieser gefestigten Arbeitsbeziehung zum Hochkommissariat, insbesondere zur dortigen Abteilung für die Nationalen Institutionen, und obwohl das Hochkommissariat die Funktion des ICC-Sekretariats ausübt, ist das ICC formal gesehen nicht an das Hochkommissariat angegliedert. Die NHRIs haben be-

11 Siehe den Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. A/HRC/10/54 vom 26.01.2009, Ziffer 54 ff. für die neue Satzung siehe Seiten 27 ff.

12 Siehe den Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. A/50/542 vom 20.09.1995.

wusst eine Form der Zusammenarbeit gewählt, die vom politisierten Raum der Vereinten Nationen organisatorisch getrennt ist. Hiermit sollte dem Grundsatz der Unabhängigkeit, der die NHRIs gegenüber staatlicher Einflussnahme schützt, auch auf der internationalen Ebene Rechnung getragen werden.

Die Steuerungsfunktion im ICC übt das sogenannte „ICC Bureau“ (im Folgenden „ICC-Büro“) aus. Dieses besteht aus sechzehn NHRIs, wobei die geografischen Regionen Afrika, Amerika, Europa und Asien / Pazifik jeweils mit vier Mitgliedern vertreten sind.

Die wichtigste Aufgabe des ICC-Büros besteht darin, über die Mitgliedschaft, insbesondere über die Anerkennung von nationalen Stellen als NHRI zu befinden. Das Verfahren über die Anerkennung beginnt mit einem Antrag. Einem eigens dafür eingerichteten ICC-Unterausschuss für Akkreditierung werden Bewerbungsunterlagen zur Prüfung zugeleitet. Die Bewerbung soll eine Kopie des Gründungsdokuments, die Darstellung der Organisationsstruktur mit Angaben zur Personalausstattung und Jahresbudget, den jeweils aktuellsten Tätigkeitsbericht sowie eine detaillierte Selbstbewertung in Bezug auf die Pariser Prinzipien enthalten. Der Ausschuss prüft dann, ob die jeweilige Einrichtung mit den Pariser Prinzipien in Einklang steht. Anschließend leitet dieser dem ICC-Büro einen Entscheidungsvorschlag zu, das letztendlich über die Anerkennung befindet.

Die Entscheidung erfolgt entlang von drei Kategorien. Das ICC-Büro ordnet einer Einrichtung die Kategorie A zu, wenn diese Einrichtung mit den Pariser Prinzipien voll im Einklang steht. Sie kann dann als eines der 16 Mitglieder des ICC-Büros gewählt werden und genießt Stimmrechte in vollem Umfang. Im Dezember 2008 hatten insgesamt 64 Einrichtungen den A-Status.¹³ Unter Kategorie „B“ fällt eine Einrichtung, wenn sie nicht in vollem Umfang den Pariser Prinzipien entspricht oder die nur unzureichende Informationen als Grundlage für eine Beurteilung vorgelegt hat. Einrichtungen dieser Kategorie erlangen zwar die Mitgliedschaft im ICC, sie können jedoch nicht ins ICC-Büro gewählt werden und haben auch kein Stimmrecht. In die Kategorie C fallen schließlich die Einrichtungen, die den internationalen Vorgaben nicht genügen.

Die Anerkennung durch das ICC-Büro ist formalrechtlich unbedeutend, da das ICC keine völkerrechtlich relevante Organisation ist. Seine Entscheidung jedoch ist von wachsender praktischer Bedeutung. In zunehmendem Maße weisen die internationalen Verfahrensordnungen, etwa im Falle internationaler Staatenkonferenzen, des UN-Menschenrechtsrats und zunehmend auch die der Vertragsorgane den NHRIs mit A-Status Beobachtungs- oder Partizipationsrechte zu.

Mit der Anerkennung verbindet sich überdies die Feststellung, dass die entsprechen-

13 Siehe den Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. A/HRC/10/55 vom 26.01.2009, Ziffer 3.

de Institution mit den von den Vereinten Nationen anerkannten Pariser Prinzipien übereinstimmt. Seit Beginn der Anerkennungspraxis achten Staatengemeinschaft und internationale Organisationen genau darauf, ob ein Staat eine NHRI unterhält oder nicht. Eine anerkannte NHRI gilt als wichtiges Element einer innerstaatlichen Menschenrechtspolitik. Die Anerkennung stärkt darüber hinaus die Stellung der Einrichtung gegenüber der politischen Führung des Heimatstaates, weil die Anerkennung gleichermaßen ihre Unabhängigkeit bestätigt.

Nach einer relativ weichen Akkreditierungspolitik der ersten Jahre, ist nunmehr zu beobachten, dass das ICC-Büro die Kriterien zur Anerkennung weitaus strenger handhabt. Auf der Grundlage der neuen ICC-Satzung ist überdies eine regelmäßige Überprüfung bereits anerkannter Einrichtungen eingeleitet worden. Alle Mitglieder müssen sich mindestens alle fünf Jahre einer erneuten Prüfung unterziehen. Wenn aktuelle Umstände es nahe legen, kann das ICC-Büro sogar schon vor Ablauf des Fünfjahreszeitraums eine Überprüfung vornehmen. Es hat bereits Fälle gegeben, in denen es zur Aberkennung des A-Status gekommen ist. So gut wie jede Akkreditierung wird von ICC-Büro mit Empfehlungen verbunden.

Das gesamte Akkreditierungs-Verfahren steht heute gleichzeitig für eine größere Verfahrenstransparenz. Das Hochkommissariat für Menschenrechte und auch Nicht-regierungsorganisationen werden zunehmend mit einbezogen. Es besteht etwa auch eine Art Berufungsverfahren gegen die Entscheidung des ICC-Büros. Der Akkreditierungsausschuss hält seine Grundsätze in Allgemeinen Beobachtungen („General Observations“) fest und sorgt damit für eine Kohärenz seiner Praxis.

Auch das Deutsche Institut für Menschenrechte, das bereits 2001 die Anerkennung erhalten hat,¹⁴ wurde im Jahr 2008 der periodischen Überprüfung unterzogen. Dabei wurde der A-Status bestätigt.¹⁵ Das ICC-Büro regte dabei wie üblich an, weitere Anstrengungen im Sinne der Pariser Prinzipien zu unternehmen, um erkennbare Entwicklungspotentiale des Instituts weiter auszuschöpfen. Hierzu gehört etwa, Einzelfälle stärker in die Institutsarbeit einzubeziehen, um die Schutzkomponente des Mandats zu stärken. Weiter soll auf die Vielfalt unter den Mitarbeitenden hinsichtlich Geschlecht und ethnischer Herkunft geachtet werden. Aus der Sicht ICC-Büros wird empfohlen, das Institut auf eine verbindliche Rechtsgrundlage zu stellen, etwa in Form eines Bundesgesetzes, oder aber auch das Deutsche Institut für Menschenrechte in der Verfassung zu verankern.

14 Die Akkreditierung war bis März 2003 mit einem so genannten Vorbehalt verbunden, da das Institut für das Jahr 2001 noch keinen substantiellen Jahresbericht vorlegen konnte.

15 Siehe den Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. A/HRC/10/55 vom 26.01.2009, Seite 31.

3

Typologie der NHRIs

Die Gruppe der NHRIs weist eine große institutionelle Vielfalt auf.¹⁶ Dies erklärt sich dadurch, dass jede Einrichtung sich in die historisch gewachsene Ordnung eines Landes einfügt, die sich von der Ordnung anderer Staaten in weltanschaulicher, soziokultureller und insbesondere rechtlicher Hinsicht unterscheidet.

Spezielle institutionelle und politische Bedürfnisse des jeweiligen Gründungsstaates prägen die funktionale Ausrichtung der jeweiligen Einrichtung. Vor dem Hintergrund dieser Vielfalt stellt sich die Frage, wie die NHRIs dennoch klassifiziert werden können.

Die Pariser Prinzipien bieten für ein einheitliches Klassifizierungskonzept keinen Ansatzpunkt. Sie selbst geben keinen einheitlichen Typ einer Institution oder gar eine Definition vor. Vielmehr stehen sie für ein offenes Konzept, das seine Grenzen durch negative Bestimmungsmerkmale steckt. Diese Merkmale erlauben es letztlich nur, andere Organisationen oder Insti-

tutionen von einer NHRI abzugrenzen. Zum Beispiel unterscheidet sich eine NHRI durch das Merkmal der staatlichen Gründung von einer nichtstaatlichen Organisation, deren Gründung nie staatlich veranlasst ist.

Diese Offenheit des Konzepts war von den Entwurfsparteien der Pariser Prinzipien so gewollt. Zum einen erreichte man damit, dass bereits bei der Verabschiedung der Prinzipien im Jahre 1993 eine beträchtliche Zahl nationaler Stellen als NHRI gelten konnte. In einigen Ländern waren deshalb keine großen rechtlichen Veränderungen mehr notwendig, um die bestehenden Strukturen dem neu geschaffenen internationalen Standard anzupassen. Zum anderen wurde den Staaten, die eine NHRI zu errichten planten, der notwendige Gestaltungsspielraum gewährt.

Da die Pariser Prinzipien keinen eigenen Ansatz zur Klassifizierung von NHRIs bieten, ist es nur möglich, diese anhand einer praktischen Bestandsaufnahme vorzuneh-

16 Siehe etwa die jüngste Umfrage United Nations/Office of the High Commissioner for Human Rights (2009), Survey on National Human Rights Institutions: Report of the findings and recommendations of a questionnaire addressed to NHRIs worldwide, www.ohchr.org [abgerufen am 01.10.2009].

men. Meine Untersuchung über die NHRIs weltweit legt nahe, dass derzeit im Wesentlichen vier Typen von NHRIs ausgemacht werden können. Dies sind der:¹⁷

- Ausschusstyp;
- Institutstyp;
- Ombudstyp;
- Kommissionstyp.

Die verschiedenen Typen unterscheiden sich in einzelnen Punkten beträchtlich. Den Ausschusstyp charakterisiert die Aufgabe, die Regierung, insbesondere deren Spitze, zu beraten. Die Tätigkeitsschwerpunkte des Institutstyps liegen in der Regel im Bereich Bildung, Forschung und Politikberatung, während der Ombudstyp vorwiegend mit dem individuellen Rechtsschutz, vor allem mit der Behandlung von Beschwerden, beschäftigt ist. Den Kommissionstyp kennzeichnet das breite Spektrum seines Aufgabenfelds, das die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen ebenso umfasst wie die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit und Teilnahme an gerichtlichen

Verfahren. Der Ombuds- und der Kommissionstyp verfügen in vielen Fällen über weit reichende Informations- und Untersuchungsbefugnisse, während der Ausschusstyp über wenige, der Institutstyp über keinerlei staatliche Befugnisse verfügen. Auf weitere Unterschiede zwischen den jeweiligen Typen wird an späterer Stelle noch eingegangen.

Auch die vom Deutschen Institut für Menschenrechte publizierte vergleichende Untersuchung der europäischen Institutionen aus dem Jahr 2004 bestätigt, dass eine Klassifizierung in vier Typen praktikabel ist.¹⁸ Ende 2008 gab es in Europa 20 anerkannte NHRIs.¹⁹ Darunter bestehen etwa Ausschüsse in Frankreich, Griechenland und Luxemburg. Den Institutstyp haben Dänemark, Deutschland und Norwegen verwirklicht. In Albanien, Armenien, Bosnien-Herzegowina, Polen, Portugal, Schweden und etwa auch in Spanien hat der Ombudstyp Verbreitung gefunden. Kommissionen haben die Republik Irland und das Vereinigte Königreich²⁰ eingerichtet.²¹

17 Siehe Valentin Aichele (2003), Nationale Menschenrechtsinstitutionen. Ein Beitrag zur nationalen Implementierung von Menschenrechten, in: Studien zum Internationalen, Europäischen und Öffentlichen Recht, Band 12, S. 102, 110 ff.

18 Siehe Valentin Aichele (2004), Nationale Menschenrechtsinstitutionen in Europa, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 20 ff.; vergleiche auch European Fundamental Rights Agency (FRA) (im Erscheinen): Comparative thematic legal study on National Human Rights Institutions and human rights organisations in the member states.

19 Siehe hierzu den Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. A/HRC/10/55 vom 26.01.2009, Seite 9.

20 Die Kommissionen in England, Schottland und Nordirland bilden zusammen eine NHRI.

21 Siehe auch den vergleichenden Bericht der Europäischen Grundrechteagentur (FRA) (im Erscheinen).

4

Die Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen

Die Pariser Prinzipien bilden das Fundament für die NHRIs. Auf die wesentlichen Elemente, die sie vorgeben, soll hier kurz eingegangen werden.²²

4.1 Rechtliche Grundlage

Die Pariser Prinzipien schreiben vor, dass das Gründungsdokument einer NHRI entweder Gesetzes- oder gar Verfassungsrang erhalten soll.²³ Die Entstehung einer NHRI setzt damit einen gesetzgeberischen Willensakt voraus, mit dem verbindliche Regeln geschaffen werden, welche vor allem die Regierung binden. Die Regierung soll nicht über die Existenz, Zusammensetzung und Zuständigkeit einer NHRI entscheiden können.

4.2 Mandat

Die Pariser Prinzipien bestimmen darüber hinaus, dass nationale Institutionen ein möglichst umfassendes, klar festgelegtes Mandat erhalten sollen.²⁴ „Mandat“ steht hier für den offiziellen Auftrag, den eine Institution von seinem Gründerstaat erhält.

Kern dieses Mandats soll sein, die Einrichtung ausdrücklich mit der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte zu beauftragen.²⁵ Das Mandat soll alle Fragen des nationalen Menschenrechtsschutzes einbeziehen, doch entspricht es auch der Forderung nach einem möglichst breiten Mandat, wenn es sich auch auf außenpolitische Fragen erstreckt. Der Wortlaut der Pariser Prinzipien verlangt darüber hinaus, dass das Mandat klar festgelegt sein soll. Die Ableitungen aus dem Klarheitsgebot betreffen den rechtlichen Maßstab, gegenüber dem eine NHRI besonders verpflichtet

²² Die Pariser Prinzipien sind in vier mit Überschriften versehene Abschnitte untergliedert; eine bei anderen Dokumenten der Vereinten Nationen übliche fortlaufende Durchnummerierung der Absätze fehlt. Es werden daher in dieser Studie die jeweiligen Abschnitte als Abschnitt 1 bis 4 benannt und durch die betreffenden arabischen Zahlen und Buchstaben ergänzt, um die zitierte Textstelle so genau wie möglich zu markieren.

²³ Siehe Pariser Prinzipien, Abschnitt 1, Ziffer 2.

²⁴ Ebenda.

ist. Von einem klaren Mandat kann dann gesprochen werden, wenn der offizielle Auftrag einerseits die menschenrechtlichen Maßstäbe ausdrücklich benennt, denen die Einrichtung und ihre Mitglieder unterworfen sind und an denen sie ihre Tätigkeiten ausrichten. Damit soll eine NHRI vor Diskussionen bewahrt werden, mit denen ihre sachliche Zuständigkeit und damit ihre Autorität in Frage gestellt werden könnte.

Grundsätzlich kommt eine Fülle internationaler und nationaler Normen in Betracht, die in das Mandat aufgenommen werden können. Beide ineinander verschränkte Normbereiche können gleichermaßen den Schutz der Menschenrechte zum Ziel haben. Schon allein der Klarheit willen scheint es erforderlich, dass ein Gründerstaat eine besondere Auswahl trifft. So kommt es beispielsweise vor, dass die Verantwortlichkeit einer NHRI die vom Gründerstaat ratifizierten Menschenrechtsübereinkommen umfasst. In einem anderen Fall nimmt das Mandat darüber hinaus auf bestimmte Rechtsdokumente Bezug wie beispielsweise auf Resolutionen von internationalen Organisationen. In wieder anderen Ländern wird das nationale Antidiskriminierungsrecht in das Mandat aufgenommen. Teilweise werden zudem ausdrücklich die verfassungsrechtlich gewährten Grundrechte einbezogen.

Um der Aufgabe der nationalen Implementierung gerecht werden zu können, muss das Mandat außerdem einen allgemeinen Verweis auf völkerrechtliche Normen enthalten. Aus der Entwicklungsgeschichte des Konzepts erschließt es sich, dass eine wesentliche Funktion der NHRI gerade darin besteht, zur innerstaatlichen Umsetzung von völkerrechtlichen Normen beizutragen.²⁵

Es stellt sich auch die Frage, welchen Umfang das Mandat nicht unterschreiten darf. Die Pariser Prinzipien helfen an dieser Stelle wenig weiter, denn sie fordern lediglich, dass das Mandat „möglichst umfassend“ angelegt sein soll. In der begleitenden Erklärung nennt die Generalversammlung allerdings ausdrücklich die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ und die beiden Menschenrechtspakte als Verträge, an denen sich die innerstaatliche Umsetzung unbedingt orientieren sollte. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass zumindest diese drei Kerndokumente des internationalen Menschenrechtsschutzes Teil des Mandats einer NHRI sein sollten. Eng verknüpft mit der Frage nach dem Mandat ist auch die nach der örtlichen Zuständigkeit einer NHRI. Eine NHRI kann nur „national“ sein, wenn ihre Zuständigkeit das gesamte Staatsgebiet seines Gründerstaates umfasst.

²⁵ Pariser Prinzipien, Abschnitt 1, Ziffer 1.

²⁶ United Nations, Handbook, Ziffer 207 ff.

4.3 Aufgaben

Die Pariser Prinzipien nennen eine Reihe an Aufgaben, die von einer NHRI erfüllt werden sollten.²⁷ Ihre Aufzählung ist allerdings nicht abschließend. Dem Gründerstaat ist es unbenommen, noch andere Aufgaben zu übertragen, die der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte dienen.

Die Pariser Prinzipien nennen ausdrücklich folgende Aufgaben:

- Beratung der Regierung und anderer staatlicher Stellen (Politikberatung);
- Kontrolle der Verwaltung;
- Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen;
- Durchführung von thematischen Untersuchungen;
- Verbreitung von Informationen;
- Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere zur Verhütung von Diskriminierung;
- Behandlung von Beschwerden;
- internationale Aktivitäten.

Eine zentrale Aufgabe einer NHRI besteht darin, die Regierung und andere staatliche Stellen zu beraten. Der Möglichkeiten gibt es viele, wie das vonstatten gehen kann. Sehr verbreitet ist es, Stellungnahmen zu bestimmten Fragen abzugeben oder Berichte zu erarbeiten. Mit diesen Äußerungen verbindet eine NHRI in der Regel Empfehlungen, wie ein konkretes Problem gelöst

oder wie ein Zustand unter dem Aspekt der Menschenrechte verbessert werden kann.

Gerichtet werden diese Vorschläge an den jeweiligen Entscheidungsträger, sei es an eine Verwaltungsbehörde oder an das Parlament und seine Ausschüsse. Politikberatung findet ebenfalls auf informellem Wege statt. Von Beratung kann man darüber hinaus sprechen, wenn eine NHRI vor Gericht als Sachverständige gehört wird oder eine gutachterliche Stellungnahme abgibt. Die Erfahrung in vielen Ländern zeigt, dass die Beratungskompetenz einer NHRI von staatlichen Stellen gerne in Anspruch genommen wird und politischen Verfahren zusätzliche Legitimität verleiht.

Ob eine NHRI über die Beratung hinaus zur Kontrolle der Verwaltung dienen soll, wurde immer wieder kontrovers diskutiert. Im Gegensatz zur Beratung findet Kontrolle grundsätzlich auch dann statt, wenn die zu kontrollierende Stelle das gar nicht will. Manche zur Kontrolle berufene NHRIs sind mit Befugnissen, etwa zur Durchführung unabhängiger Sachverhaltsaufklärung, ausgestattet; aber nicht jede NHRI ist so konzipiert.

Die internationale Vorgabe lässt jedoch keine Zweifel, dass eine NHRI eine Art Kontrolle ausüben können soll. Die Pariser Prinzipien sagen ausdrücklich, eine NHRI habe die wirksame Anwendung menschenrechtlicher Schutzbestimmungen „sicherzustellen“.²⁸ Im Zuge der Sicherstellung soll

²⁷ Pariser Prinzipien, Abschnitt 1, Ziffer 3.

²⁸ Pariser Prinzipien, Abschnitt 1, Ziffer 3 b).

sie prüfen, wie erreicht werden kann, dass die innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit den internationalen Verträgen übereinstimmen und die tägliche „Verwaltungspraxis mit den Menschenrechten in Einklang“ steht.²⁹ Diese klare Wortwahl allein zeigt, dass eine NHRI als eine Einrichtung verstanden wird, welche den nationalen Behörden als kritischer Beobachter gegenüber zu stellen ist. Angemerkt sei, dass diese Kontrolle wegen der besonderen Befugnisstruktur der NHRI allerdings sehr beschränkt ist und demzufolge nur als „sanfte“ Kontrolle bezeichnet werden kann.

Eine wichtige Aufgabe ist darüber hinaus die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen. Untersuchung heißt, die Umstände eines Einzelfalls zu ermitteln, bei dem der Verdacht einer Menschenrechtsverletzung besteht. Es geht zunächst einfach um die Aufklärung von Tatsachen. Erst anschließend kann beurteilt werden, ob dieser Einzelfall den Schluss auf eine Menschenrechtsverletzung zulässt. Die Klärung der Umstände ist aus Gründen des Opferschutzes erforderlich. Hat staatliches Verhalten tatsächlich zu einer Menschenrechtsverletzung geführt, sollten sofort angemessene Maßnahmen getroffen werden, ohne den Betroffenen auf einen langen Instanzenzug zu verweisen. Wird ein Einzelfall zum Gegenstand politischer Streitigkeiten, kann eine NHRI dazu beitragen, den Vorfall aus menschenrechtlicher Sicht zu klären.

Die Untersuchungsfunktion einer NHRI soll Lücken im Rechtsschutzsystem schließen. Die Staatsanwaltschaft oder die Verwaltungsgerichte mögen mit dem Sachverhalt betraut sein. Jedoch zeigt die Erfahrung, dass diese Behörden äußerst selten prüfen, ob eine Menschenrechtsverletzung vorliegt. Sie lassen die internationalen Menschenrechtsverträge meist unbeachtet, selbst wenn diese im jeweiligen Land zum Bestandteil des geltenden Rechts gemacht worden sind. Es kommt außerdem vor, dass die eigentlich zuständigen staatlichen Kräfte kein Interesse haben, die Aufklärung zu betreiben. Die genaue Untersuchung von Einzelfällen ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil sie oftmals allgemeine Schwächen des nationalen Menschenrechtsschutzes offenbaren. Am Ausgleich solcher Defizite soll eine NHRI ausdrücklich mitwirken.

Möglich sind auch thematische Untersuchungen, die eine systematische, mitunter faktenbezogene Erfassung von menschenrechtlichen Themenstellungen mit sich bringen. Im Mittelpunkt steht oftmals die Lebenssituation sozialer Gruppen, die in einer menschenrechtlichen Gefährdungslage leben (so genannte „Gruppen in verletzlichen Lebenslagen“). Die Untersuchung dient zunächst dazu, die besondere Gefahrenlage besser zu verstehen. Die Untersuchung kann Anlass sein, die Kenntnisse und Erfahrungen von Betroffenen, nicht-staatlichen Organisationen und staatlichen Akteuren zusammenzuführen. Anschließend gilt es, Konzepte zu entwickeln um die Angehörigen dieser Gruppen in Zukunft

²⁹ Pariser Prinzipien, Abschnitt 1, Ziffer 3 b).

vor elementarem Unrecht zu bewahren. Angehörige leicht verletzbarer Gruppen unterliegen im Vergleich zur Mehrheitsgesellschaft möglicherweise einer strukturellen Benachteiligung. Von Bedeutung sind diese Untersuchungen vor allem für Gruppen, die nicht imstande sind, sich selbst zu organisieren und die keine gewichtigen sozialen Fürsprecher haben.

Eine NHRI soll Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Insoweit geben die Pariser Prinzipien zunächst vor, dass eine NHRI die Aufgabe erhalten soll, Informationen zu verbreiten. Diese Informationen entspringen teils der eigenen Forschungsarbeit und Untersuchungstätigkeit der NHRIs, teils greifen sie die Äußerungen auf, die von internationalen Organisationen und internationalen Gerichten an den Staat herangetragen werden. In einigen Ländern haben die NHRIs ein lebendiges Dokumentations- und Informationszentrum aufgebaut.

Eigene Bildungsprogramme sollen Bestandteil des Arbeitsprogramms einer NHRI sein. Insbesondere die Menschenrechtsbildung ist darauf ausgerichtet, Wissen über Menschenrechte zu vermitteln, persönliche Haltungen und Einstellungen zu reflektieren und die individuellen und institutionellen Handlungskompetenzen in Bezug auf Menschenrechte zu stärken. Zum Tätigkeitsspektrum gehört auch Beratung in Sachen Bildung, etwa mit dem Ziel, dass Lehrpläne von Schulen, Universitäten und Akademien die Menschenrechte angemessen thematisieren.

Einen weiteren inhaltlichen Schwerpunkt legen die Pariser Prinzipien auf den Diskri-

minierungsschutz. Eine NHRI soll Staat und Gesellschaft für Fragen der Diskriminierung sensibilisieren. Der Schutz vor Diskriminierung obliegt auf der praktischen Ebene den Einrichtungen, die in den Vollzug des nationalen Antidiskriminierungsrechts eingebunden sind. Die Bemühungen der NHRI zielen dann darauf, das geltende Recht bekannt zu machen und die Verantwortlichen bei der praktischen Umsetzung zu unterstützen.

Die meisten NHRIs haben überdies den Auftrag, aus der Bevölkerung kommende Beschwerden zu behandeln, das heißt Eingaben anzunehmen, ihnen nachzugehen und zu versuchen, das Problem unter Einbeziehung der zuständigen Stelle zu lösen. Die Erfahrung mit den außergerichtlichen Verfahren in vielen Ländern zeigt, dass das Problem für die Betroffenen oft schnell, einfach und kostengünstig aus der Welt geschafft werden kann. Aus der Sicht der Pariser Prinzipien ist zwar die Beschwerdefunktion für eine NHRI wesentlich, weil sie Rechte in individuellen Fällen schützt. Da diese Funktion aber gemäß den Pariser Prinzipien optional gehalten ist, kann eine nationale Stelle auch dann als NHRI gelten, wenn sie Einzelfälle nicht behandelt.

Nicht zuletzt arbeitet eine NHRI im internationalen Bereich. Einige NHRIs unterhalten Projekte zur Förderung der Menschenrechte in anderen Ländern. Die NHRIs haben sich auf der regionalen und auf der internationalen Ebene zu einem Netzwerk zusammengeschlossen. In jedem Falle sollte der Arbeitsschwerpunkt einer NHRI im nationalen Bereich liegen.

4.4 Befugnisse

Eine NHRI ist mit staatlichen Befugnissen auszustatten. Die Pariser Prinzipien sprechen insoweit ausdrücklich von Kompetenzen. In der Gesamtschau verleihen sie einer NHRI eine ganz besondere Befugnisstruktur, die sich vor dem Hintergrund ihrer Funktionen im jeweiligen nationalen Zusammenhang erschließen. Eine NHRI erhält in der Regel keine Befugnisse, rechtsverbindliche Entscheidungen zu treffen oder selbst in irgendeiner Weise Recht zu setzen. Nach der Auffassung der Pariser Prinzipien tritt eine NHRI nur ergänzend und unterstützend neben die Organe der Legislative, Exekutive und Judikative. Etwaige Befürchtungen, die Pariser Prinzipien könnten einer „Superkontrollinstanz“ den Weg bahnen, sind völlig unbegründet.

Schlagwortartig wiedergegeben, erhält eine NHRI zur Erfüllung ihrer Aufgaben folgende Befugnisse:

- Selbstverwaltungsbefugnis;
- Selbstinitiativbefugnis;
- Befugnis zur Abgabe und Veröffentlichung von Stellungnahmen und Empfehlungen;
- Kooperationsbefugnis;
- Informations- und Untersuchungsbefugnisse.

Zur Selbstverwaltung gehören etwa, eine eigene Personalauswahl zu treffen und die Entscheidung über längerfristige Anstellungsverhältnisse zu haben.

Selbstinitiativbefugnis ist das Recht, von sich aus allen Fragen des Menschenrechtsschutzes nachzugehen und auch öffentlich aufzugreifen. Eine NHRI soll sich in der Öffentlichkeit frei äußern können, etwa in Form von Stellungnahmen und Empfehlungen.

Wichtig ist auch das Recht zur freien Kooperation. Eine NHRI soll darüber hinaus frei sein, ihre Erkenntnisse zu veröffentlichen. Sie wählt die Form der Äußerung wie Stellungnahme, Empfehlung, Bericht, Studie und so weiter, ohne dass ihr von staatlicher Seite dazu Vorgaben gemacht werden. Ein wichtiger Baustein für die institutionelle Unabhängigkeit einer NHRI ist zudem, dass sie ihre internen Angelegenheiten selbst verwaltet.

Unter Informations- und Untersuchungsbefugnissen versteht man Rechte, von staatlichen Stellen auf Anfrage bestimmte Auskünfte zu erhalten und tatsachenbezogene Vorgänge aktiv zu ermitteln. Darunter fallen Befugnisse im engeren Sinne wie die, Personen als Zeugen zu laden und zu vernehmen, eidesstattliche Versicherungen abzunehmen, Einsicht in Akten zu erhalten, die Vorlage von Dokumenten anzuordnen und nichtöffentliche Räume ohne vorherige Ankündigung aufzusuchen. Diese rechtlichen Möglichkeiten gehen so weit, dass eine Untersuchung auch dann gerechtfertigt ist, wenn damit individuelle Freiheiten beeinträchtigt werden. Nicht wenige NHRIs sind mit Befugnissen zur Tatsachenermittlung ausgestattet, die denen einer Strafverfolgungsbehörde sehr ähnlich sind.

Untersuchungsbefugnisse sind die Voraussetzung dafür, dass eine NHRI ihre Aufgaben wie die Kontrolle der Verwaltung, Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen, Durchführung von Studien und Behandlung von Beschwerden überhaupt erst sinnvoll erfüllen kann. Um ihr die unabhängige Beurteilung einer Sachfrage zu ermöglichen, sollte sie befugt sein, die Informationen aus erster Hand zu erhalten. Das schließt nicht aus, die Informationen anderer Stellen im Wege der einfachen Kooperation und der Amtshilfe zu bekommen. Aber ohne die genaue Kenntnis der Tatsachen kann es keine sinnvollen und praktikablen Lösungsvorschläge geben.

Eine andere oft gestellte Frage ist, ob sich eine NHRI überhaupt wirksam für das Ziel des nationalen Menschenrechtsschutzes einsetzen kann, wenn sie keine Mittel zur Durchsetzung hat. Zur Antwort möge man sich an die besondere Befugnisstruktur erinnern: An die Stelle der verbindlichen Entscheidung einer Behörde tritt bei einer NHRI zwar „nur“ eine unverbindliche Empfehlung. Solch ein Handlungsvorschlag, der auf einer menschenrechtlichen Begründung beruht und sich zudem einer möglichst breiten gesellschaftlichen Legitimation sicher sein soll, kann jedoch nicht ohne weiteres missachtet werden. Eine NHRI kann ihren Argumenten besonderen Nachdruck verleihen, indem sie ihre Erkenntnisse an die Öffentlichkeit trägt, um gemeinsam mit anderen Akteuren politischen Druck zu erzeugen. Die Umsetzung ihrer Empfehlungen hängt ja letztlich vom Willen der staatlichen Organe ab.

4.5 Aufbau

Zum internen Aufbau einer NHRI machen die Pariser Prinzipien keine Vorgaben. Dem Gründerstaat bietet das Konzept also weit reichende Gestaltungsspielräume. Nimmt man die vier unter Kapitel 3 dargestellten Typen in den Blick, werden sehr große Unterschiede augenfällig:

Beim Ombudstyp steht eine Ombudsperson ganz vorne. Den Ausschuss dagegen charakterisiert gerade eine große Vielzahl von Mitgliedern (in Frankreich beispielsweise über 80 Personen), die sich in Unterausschüssen zusammenfinden, um dort themenbezogen zu arbeiten. Das Institut verfügt neben der Leitung und dem Mitarbeiterstab über ein pluralistisch besetztes Kuratorium; zusätzlich hat es teilweise einen Beirat oder eine Mitgliederversammlung. Die Kommission besteht aus drei oder mehr Mitgliedern, die die wichtigsten Entscheidungen im Konsens fällen, ansonsten aber selbständige Verantwortungsbereiche wahrnehmen.

4.6 Einsetzung

Wie die Führung und das Personal einer NHRI gefunden werden und mittels welcher Verfahren sie bestimmt werden, skizzieren die Pariser Prinzipien ebenfalls nur ansatzweise. Sie legen offenbar Wert auf eine hohe gesellschaftliche Legitimation der Leitung einer NHRI. Jedenfalls sollen ihre Mitglieder, gleich ob durch Wahl oder auf andere Weise, nach einem transparenten

Verfahren bestimmt werden, das alle erforderlichen Garantien für die pluralistische Vertretung der an der Förderung und am Schutz der Menschenrechte beteiligten gesellschaftlichen Kräfte gewährleistet.³⁰ Zu besetzende Stellen sollen öffentlich ausgeschrieben werden.

Ist ein Mitglied bestimmt, so soll die Ernennung durch einen „offiziellen Akt“ erfolgen, weil ein solcher den öffentlichen Auftrag der Institution unterstreicht.³¹ In einigen Ländern setzt etwa das Staatsoberhaupt die leitenden Mitglieder ein, beispielsweise in Australien oder Südafrika.

4.7 Personalstruktur

Gemäß den Pariser Prinzipien sollte eine NHRI bestrebt sein, eine pluralistische Personalstruktur aufzubauen.³² So spiegelt das Personal idealer Weise das gesamte soziale Spektrum der Gesellschaft wider, die unterschiedlichen weltanschaulichen und politischen Strömungen, die ethnischen und sozialen Minderheiten, die Professionen und akademischen Disziplinen inbegriffen. Der personelle Pluralismus fördert die institutionellen Kompetenzen der

Einrichtung, erhöht die Zugänglichkeit für sozial schwache Gruppen und stärkt das allgemeine Vertrauen in die Unparteilichkeit der Einrichtung.

4.8 Rechtsstellung

Die Rechtsstellung einer NHRI im staatsorganisatorischen Gefüge eines Staates ist ebenfalls ein Aspekt, der von den Pariser Prinzipien nicht geregelt wird. Die Entwurfsparteien haben auf der Konferenz in Paris hiervon bewusst Abstand genommen, weil damit schwierige, historisch gewachsene und kulturabhängige Eigenheiten berührt worden wären, die einer Verallgemeinerung kaum zugänglich sind.³³

4.9 Unabhängigkeit

Obwohl die Pariser Prinzipien einer NHRI keine konkrete Rechtsstellung zuweisen, setzen sie doch eindeutig voraus, dass eine NHRI unabhängig ist.³⁴ Der Grundsatz der Unabhängigkeit findet ausdrücklich Erwähnung in der Überschrift des Abschnitts 2 der Pariser Prinzipien, welche von

30 Vergleiche Pariser Prinzipien, Abschnitt 2, Ziffer 2 und 2 a).

31 Vergleiche Pariser Prinzipien, Abschnitt 2, Ziffer 3.

32 Vergleiche Pariser Prinzipien, Abschnitt 2, Ziffer 1.

33 Schon allein die europäischen Staaten haben sehr unterschiedliche Entscheidungen über die rechtliche Stellung ihrer NHRI innerhalb der staatlich-politischen Ordnung getroffen: Während zum Beispiel der französische Beratungsausschuss dem Amt des Premierministers zugeordnet ist, ist die spanische Ombudsperson an das Volksvertretungsorgan angegliedert. Das dänische Institut untersteht in rein formeller Weise einem Ministerium. Die irische Menschenrechtskommission hat keine feste Anbindung an eine der drei Kerngewalten des Staates.

34 Siehe Pariser Prinzipien, Abschnitt 2, Ziffer 2 und 3.

„Garantien der Unabhängigkeit“ spricht. Weitere Bestimmungen gehen wortwörtlich von der institutionellen Unabhängigkeit aus.

Die Unabhängigkeit bildet damit ein Kernelement einer NHRI. Die Menschenrechtskommission und die Generalversammlung haben den Grundsatz der Unabhängigkeit in vielen Resolutionen bestätigt.³⁵

Damit ist jedoch noch nichts über die Reichweite dieser Unabhängigkeit gesagt. Die von den Pariser Prinzipien geforderte Unabhängigkeit meint zunächst die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Einrichtung und seiner Mitglieder gegenüber der Regierung. Die NHRI soll frei von jeglichen Weisungen seitens der Exekutive und anderen staatlichen Organen sein. Sitten staatliche Funktionäre der Regierung in Beratungs- und Aufsichtsgremien der NHRI, dürfen sie nach den Pariser Prinzipien kein Stimmrecht besitzen. Ebenso widerspricht jede Form der übermäßigen Einflussnahme nichtstaatlicher Kräfte dem Grundsatz der Unabhängigkeit.

4.10 Finanzierung

Eine NHRI ist eine im Kern staatlich finanzierte Einrichtung. Die staatlichen Finanzmittel sollen ihr ermöglichen, über eigenes Personal und eigene Räumlichkeiten und

eigene Mittel zur Kommunikation wie Telefon und Internetzugang zu verfügen, damit sie von anderen Stellen unabhängig ist.³⁶ Etwa auch die Höhe der Entlohnung der Mitarbeitenden soll mit der Entlohnung und den Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst vergleichbar sein.

Aus dem Grundsatz der Unabhängigkeit gegenüber der Regierung lässt sich zudem ableiten, dass die Entscheidung über Grund und Höhe der Finanzierung nicht ausschließlich einem Ministerium vorbehalten bleiben darf.³⁷ Die Finanzierung erlaubt jedoch grundsätzlich keine inhaltliche Einflussnahme.

Der oftmals vorgebrachte Einwand, eine NHRI sei aufgrund der staatlichen Finanzierung überhaupt nicht unabhängig, berührt einen sensiblen Punkt. Die Erfahrung in aller Welt zeigt die Gefahr, dass eine Regierung versucht sein kann, über die jährliche Finanzentscheidung auf die inhaltliche Ausrichtung und die Tätigkeit einer NHRI Einfluss zu nehmen.

Um die finanzielle Unabhängigkeit einer NHRI abzusichern, werden vornehmlich zwei Punkte diskutiert: Zum einen geht es darum, Formen der Finanzierung zu finden, die ein langfristiges, von politischen Konjunkturschwankungen unabhängiges Wirken der Einrichtung gewährleisten. Vieles spricht dafür, der Einrichtung per Gesetz

35 Siehe die Resolutionen Generalversammlung 54/176 vom 17.12.1999; 52/128 vom 12.12.1997 und 50/176 vom 22.12.1995.

36 Vergleiche Pariser Prinzipien, Abschnitt 2, Ziffer 2.

37 United Nations, Handbook, Ziffer 75.

eine eigene formale Stellung im jährlichen Haushaltsgesetz zuzuordnen. Zum anderen fordern die Vertreter der NHRI ein Anhörungsrecht im Rahmen der jährlichen Finanzierungsentscheidung. Ob nun ein solches Recht im Haushaltsausschuss oder im Plenum des Parlaments wahrgenommen wird, ist zwar keine Frage, die von den

Pariser Prinzipien beantwortet wird. Jedoch sichert das Anhörungsrecht, dass die Ziele des nationalen Menschenrechtsschutzes bei der Verteilung finanzieller Ressourcen berücksichtigt werden. Andernfalls können sie sehr leicht gegenüber anderen gesellschaftlichen Interessen in den Hintergrund gedrängt werden.

5

Internationale Aktivitäten

Gemäß den Pariser Prinzipien liegt der Tätigkeitsschwerpunkt einer NHRI im nationalen Bereich. Die meisten gehen darüber hinaus auch internationalen Aktivitäten nach, etwa im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Besonders angesprochen werden in diesem Zusammenhang die Kooperation der NHRIs untereinander wie im Rahmen des bereits dargestellten ICC oder auch in regionalen Gruppen der NHRIs sowie die Zusammenarbeit der NHRIs mit Organen der Vereinten Nationen.

Dank der nunmehr ständigen personellen ICC-Vertretung in Genf, konnte der Mitwirkungsgrad von NHRIs sowie die gemeinsame Koordination in den relevanten UN-Gremien und Arbeitsprozessen in den letzten Jahren stark befördert werden. NHRIs nehmen außerdem, seit der Mitwirkung an der Weltmenschenrechtskonferenz in Wien im Jahre 1993, an internationalen Staatenkonferenzen teil und arbeiten zunehmend mit den internationalen Fachausschüssen zu den UN-Menschenrechtsverträgen zu-

sammen.³⁸ Im Rahmen des 2006 gegründeten Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen, dem Nachfolgegremium der Menschenrechtskommission, haben NHRIs spezielle Mitwirkungsrechte erhalten.³⁹ Von diesen Möglichkeiten haben NHRIs in den letzten Jahren verstärkt Gebrauch gemacht, etwa indem sie zu bestimmten Tagesordnungspunkten Stellungnahmen abgeben oder diese Stellungnahmen als offizielle Dokumente der Vereinten Nationen eingereicht haben. Im Rahmen des allgemeinen Verfahrens zur Überprüfung der Staaten, dem so genannten *Universal Periodic Review* (UPR-Verfahren), kommt der jeweiligen NHRI eine eigenständige Rolle zu.⁴⁰ Dort liefert sie etwa einen Kurzbericht ab, der als unabhängige Darstellung neben die Berichte des Staates, des Hochkommissariats und der Nichtregierungsorganisationen tritt.

Regionale Gruppen der NHRIs bestehen in Europa, Amerika, Afrika und Asien/Pazifik. Die einzelnen Gruppen kooperieren teilweise

38 Siehe Amrei Müller/Frauke Seidensticker (2007): *The Role of National Human Rights Institutions in the United Nations Treaty Body Process*, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

39 Siehe hierzu die Resolution des Menschenrechtsrats 5/1 vom 18.06.2007 in Verbindung mit der Resolution der Menschenrechtskommission 2005/74 vom 20.04.2005, Ziffer 11.

40 Siehe hierzu wiederum die Resolution des Menschenrechtsrats 5/1 vom 18.06.2007, Annex, Ziffer 15, 18, 31 und 33.

mit dem jeweiligen System des regionalen Menschenrechtsschutzes. In Europa besteht eine „europäische Gruppe“. Diese kommt seit 1994 regelmäßig zu Arbeitstreffen zusammen, die stets einer konkreten Themenstellung gewidmet sind.

Die Aktivitäten der europäischen Gruppe stehen in enger Kooperation mit dem Europarat; zu nennen sind hier insbesondere die alle zwei Jahre veranstalteten „Round Tables“, so in Straßburg 2000, Dublin und Belfast 2002, Berlin 2004, Athen 2006 und Dublin 2008. Die europäische Gruppe ist zudem als Beobachterin im „Steering Committee for Human Rights“ zugelassen – einem für die Menschenrechte sehr wichtigen Gremium des Europarats. Neuerdings verfolgt der Menschenrechtskommissar des Europarats das Ziel, die Zusammenarbeit mit den NHRIs zu intensivieren und damit die gegenseitige Stärkung der nationalen und regionalen Ebene des Menschenrechtsschutzes zu erreichen.⁴¹

Zwischen der 2008 gegründeten Grundrechteagentur der Europäischen Union und den europäischen NHRIs bahnt sich ebenfalls eine Festigung der Arbeitsbeziehung an. In diesem Kontext hat eine Praxis regelmäßiger Treffen bereits begonnen.

An den internationalen Arbeitsprozessen Anschluss zu haben und auch den internationalen Menschenrechtsschutz mit zu gestalten, scheint für NHRIs schon deshalb wichtig, weil die internationalen Vorgänge früher oder später auf die nationale Ebene hinein wirken und NHRIs auch daran entsprechend ihrer Funktion beteiligt sind. Für die internationalen Akteure wie UN-Fachgremien oder UN-Sonderberichterstatter kann die Eingabe von Informationen und Mitwirkung durch NHRIs wiederum eine Voraussetzung sein, dass diese ihre Arbeit sinnvoll erfüllen können. Gerade im Zusammenspiel der Ebenen des Menschenrechtsschutzes erfüllen NHRIs oft eine Brückenfunktion, die mit der kommunikativen Herausforderung verbunden ist, Übersetzungsleistungen gerade in beide Bereiche zu erbringen.

41 Siehe dazu CommDH/Omb-NHRI(2007)1 Rev 3 vom 03.04.2007.

6

Abschließende Bemerkungen

Die NHRI ist ein über Fachkreise hinaus relativ unbekannter Typ von Menschenrechtsorganisation. Im Vergleich zu nationalen Behörden liegt ihre Besonderheit in der staatlich veranlassten Gründung bei gleichzeitiger Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit. Sie ist nicht für den Vollzug des einfachen Rechts verantwortlich, sondern sie unterstützt durch verschiedene Tätigkeiten die effektive Um- und Durchsetzung der Menschenrechte in Staat und Gesellschaft. Die NHRI ist auch keine nichtstaatliche Organisation, denn ihre Finanzierung erfolgt zum größten Teil aus öffentlichen Quellen.

Die NHRI hebt sich von anderen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen außerdem dadurch ab, dass sie sich auf eine gemeinsame normative Grundlage stützen: die Pariser Prinzipien. Diese halten fest, welche institutionellen Voraussetzungen eine NHRI erfüllen soll. Die wesentlichen Punkte werden geregelt. Jedoch lassen sie auch wichtige Fragen gänzlich unbeantwortet. Darin liegt eine Stärke: Das Konzept ist letztlich offen genug, um es in Gegebenheiten einzufügen, welche in dem jeweiligen Staat bestehen. Die weite Verbreitung, die das Konzept der NHRI in der heterogenen Staatenwelt bis heute gefunden hat, bestätigt seine Flexibilität.

Obgleich die institutionelle Vielfalt der NHRIs nach wie vor groß ist, hat die Arbeit

der NHRIs in den letzten Jahren dazu beigetragen, das Konzept weiter bekannt zu machen und das Profil der NHRIs in den unterschiedlichen Zusammenhängen weiter zu schärfen. Hierzu trägt auch die Praxis des ICC dazu bei, die Anforderungen an die Anerkennung einer nationalen Einrichtung als NHRI konsequent zur Anwendung zu bringen.

Wichtig ist auch der Blick auf die tatsächliche Praxis einer NHRI: Die rein formale Umsetzung der Pariser Prinzipien bietet überhaupt keine Gewähr dafür, dass die Einrichtung dem Anspruch einer NHRI gerecht wird. Die Pariser Prinzipien sind kein Maßstab, mit dem die Wirksamkeit einer Einrichtung beurteilt werden könnte. Sie umreißen lediglich die wesentlichen Voraussetzungen dafür, die erfüllt sein müssen, damit eine NHRI überhaupt wirksam arbeiten kann. Für die praktische Bewertung ist entscheidend, inwieweit eine NHRI die Menschenrechte tatsächlich zu fördern und zu schützen vermag.

Aufgrund konsequenter Bemühungen der letzten Jahre ist es den NHRIs gelungen, über die praktischen Tätigkeiten ihr konzeptionelles Profil zu schärfen. NHRIs genießen die wachsende Anerkennung als eine Organisation zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte auf der internationalen, regionalen und nationalen Ebene.

7

English Summary

This publication informs about the international concept of National Human Rights Institutions (NHRIs). It explores the historical development of the concept, the accreditation of NHRIs, their classification, institutional elements, and national and international activities.

The basis of the concept of NHRIs are the "Principles relating to the status of national institutions", which the General Assembly of the United Nations adopted by Resolution 48/134 on 20 December 1993. Being drafted during a conference in Paris, these principles became internationally known as the "Paris Principles". Compliance with these principles is used to determine the accreditation of NHRIs.

According to the Paris Principles, a NHRI is an officially established and state funded national entity independent of the government. It is mandated to promote and protect international human rights standards. A NHRI is additionally based on a legislative act securing existence, composition and competence of the institution. Various functions and corresponding powers that serve the promotion of human rights at the national level are to be assigned to such an institution, for example, to pro-

mote human rights education, to elaborate recommendations for state entities, to undertake general studies, or to inquire into specific human rights violations. The task to support state and non-state actors within the process of the national implementation of human rights also needs to be mentioned.

By December 2008, the Bureau of the "International Coordinating Committee of national institutions for the promotion and protection of human rights" had accredited 64 entities as being in compliance with the Paris Principles. The institutional design of these institutions differs immensely. If classified, among them there can be found committees, institutes, human rights ombudstype institutions, and commissions. Some of these institutions are constituted with far reaching investigatory powers.

A NHRI is positioned between civil society and the state. It neither is an authority in classical terms nor is it similar to a non-governmental organisation. A NHRI shall not replace any existing institution or organisation. However, it shall be seen as complementary to the existing human rights structure within a state. Due to the fact that NHRIs share the same unique

normative basis, it is justified to consider them a new type of institution.

Due to consequent efforts, NHRIs have succeeded throughout the past years in sharpening their conceptual profile in

practice. They enjoy the growing recognition as a human rights organisation for the promotion and protection of human rights at the international, regional and national levels.

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstr. 26/27

D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0

Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de